



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2021

De Plenário, em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2021 (PLN 1/2021), que “*Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021*”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)

I. RELATÓRIO

Em consonância com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘b’, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 71/2021, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2021 (PLN 1/2021), que altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

Conforme a Exposição de Motivos EM nº 00055/2021 ME, que acompanha a Mensagem, o projeto de lei visa a permitir a execução parcial das programações constantes do órgão orçamentário 93000, constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 (PLOA 2021). O órgão orçamentário específico congrega programações condicionadas à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta dos parlamentares, em exceção à regra de ouro estatuída no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Ao todo, o PLOA 2021 concentra R\$ 453.715.357.701,00 (quatrocentos e cinquenta e três bilhões, setecentos e quinze milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e um reais) de despesas correntes condicionadas à aprovação de operações de crédito na forma prescrita constitucionalmente, que inclui o aludido



SF/21360.49461-40



SENADO FEDERAL

quórum especial para anuência pelo Congresso Nacional. Nada obstante, foi reduzida a necessidade de recursos onerosos para financiar parte das despesas condicionadas, tendo em vista o comportamento de outras fontes, mormente o superávit financeiro calculado no Balanço Patrimonial de 2020.

Com a medida legislativa, o Poder Executivo propõe que sejam precariamente autorizadas as despesas, na antevigência da Lei Orçamentária, tendo em vista que o PLOA 2021 ainda se encontra em trâmite. Alega o Ministério da Economia que a medida urge, tendo em vista que estariam esgotados em março os recursos não condicionados para acudir às despesas correspondentes, dentre as quais o pagamento de pessoal de certos órgãos e entidades do Poder Executivo, precatórios, aposentarias e pensões do Regime Geral de Previdência Social, além do provimento de serviços públicos essenciais.

Em virtude disso, o PLN promove a inclusão de dois parágrafos no art. 65 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (LDO 2021), o primeiro dos quais autorizando a substituição da fonte de recursos por portaria da Secretaria de Orçamento Federal. O segundo deles aclara que as programações objeto de substituição de fontes se subsumem às demais limitações para execução provisória durante a tramitação do PLOA 2021 e adita que, em até 30 dias, a despesa seja reclassificada no órgão orçamentário competente, diverso daquele contabilmente destinado às despesas condicionadas (93000).

Não foram apresentadas emendas ao projeto de lei.

É o relatório.

II. ANÁLISE

Preliminarmente, observe-se que este PLN está tramitando sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020. Tal ato regulamentou a apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos



SF/21360.49461-40



SENADO FEDERAL

de lei de matéria orçamentária durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus.

A propósito, a vigência do estado de calamidade pública em tudo importa ao entendimento das recentes institucionalidades que situam o interesse público acima da estrita observância do arcabouço normativo adjetivo vigente. Ressalte-se que o exercício financeiro, para vigência das leis orçamentárias, coincide com o ano civil, por força do art. 34 da Lei nº 4.320/1964. Já está em curso, pois, demandando ação pública em defesa da dimensão coletiva.

Por outro lado, a elaboração da proposta obedece à disposição constitucional transitória ao art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT, que, dentre outras previsões, fixa o prazo para deliberação do Congresso até o encerramento da sessão legislativa. Em suma, a leitura combinada dos dois preceitos estabelece que o projeto de lei do orçamento que deverá vigorar a partir de 1º de janeiro seja remetido pelo Congresso, para sanção presidencial, até 22 de dezembro (consoante art. 57, *caput*, da CRFB).

Portanto, mesmo em períodos de maior normalidade, sem enfrentamento aos desafios que se descortinaram com a eclosão da pandemia em curso, é perfeitamente razoável que a União inicie o exercício financeiro sem PLOA promulgado. Naturalmente, a literalidade normativa provocaria danos irreparáveis ao interesse público primário e secundário ao alijar a União de meios para bem conduzir as políticas públicas sob seu refúgio, enquanto se discutissem os créditos bastantes para a realização de despesas ou assunção de compromissos (CRFB, art. 167, inciso II).

A primeira institucionalidade defluente foi a autorização para a execução precária de despesas antes da entrada em vigor do orçamento para o exercício financeiro de referência. Isso vem ocorrendo crescentemente por meio de dispositivos próprios nas leis de diretrizes orçamentárias. Na LDO 2021, os limites para execução na antevigência da LOA estão dispostos precisamente no art. 65, objeto de aperfeiçoamento com o PLN 1/2021, em comento.



SF/21360.49461-40



SENADO FEDERAL

A partir de 2019, outra variável passou a exigir engenhosidade no trato dos recursos públicos. Na ocasião, a perspectiva de descumprimento da regra de ouro em cerca de R\$ 250 bilhões levou a nova saída pouco ortodoxa: a inclusão de despesas condicionadas ao cumprimento do mandamento constitucional por que o crédito adicional correspondente, com finalidade precisa, fosse aprovado pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta, porquanto o volume de recursos previstos com operações de crédito excedia aquele fixado para as despesas de capital (déficit do orçamento corrente).

A opção tomada desde a LDO 2019 foi a de condicionar as despesas às operações de crédito que deveriam ser aprovadas seguindo o rito constitucional próprio, para aclarar qual seria a fonte de financiamento de tais despesas. Prestigiou-se, assim, a especificação e a publicidade, e a aposição do desequilíbrio fiscal em órgão orçamentário próprio teve o condão de evidenciar o descompasso. Do ponto de vista jurídico, entretanto, tais programações não suplantam uma mera indicação.

Nesse contexto, a proposta objetiva autorizar a abertura de créditos suplementares, alterando a fonte prevista para despesa, de uma indicação pendente de aprovação por maioria absoluta dos parlamentares por outras regularmente elencadas no arcabouço normativo pátrio. Ao fazer isso, igualmente prevê a mudança do órgão orçamentário, para atribuir a execução àquele que tem a competência pela política pública resultante. E o deslocamento das dotações entre órgãos também caracteriza crédito adicional, quando ele não for fruto de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento do órgão de origem (LDO 2021, art. 55).

Este é o contexto da propositura. Se a execução na antevigência tem sido tolerada como medida para garantir a continuidade da ação governamental em favor do interesse público, a situação conjuntural recomenda tratamento ainda mais especial. Em razão da pandemia, o Congresso Nacional não instalou as comissões temáticas no ano passado e, assim, não logrou prover o Executivo com o



SF/21360.49461-40



SENADO FEDERAL

orçamento para o ano corrente. Ao revés, concentrou esforços nas medidas e atendimentos emergenciais.

Nessa toada, muitas despesas essenciais e inadiáveis ficariam descobertas em horizonte próximo. O que ora se patrocina é que a situação excepcional recomenda a ampliação das autorizações para execução precária.

III. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto e considerando a juridicidade e o mérito da matéria, somos pela aprovação do PLN nº 1, de 2021, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Plenário, em 17 de março de 2021.

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

Relator



SF/21360.49461-40